TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	685163/25
ASSUNTO:	RECURSO DE AGRAVO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE XAMBRÊ
INTERESSADO:	DECIO JARDIM, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE XAMBRÊ
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 168/26 - Tribunal Pleno

Recurso de Agravo. Indeferimento de proposta de TAG formulada pelo Município de Xambrê. Manutenção da decisão agravada pelos próprios fundamentos. Não provimento.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Agravo interposto pelo Ministério Público de Contas em face do Despacho nº 1616/25-GCILB, que indeferiu a proposta de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) apresentada pelo Município de Xambrê, tendo por objetivo a recomposição do índice aplicado em educação, referente ao exercício financeiro de 2024, a fim de possibilitar a emissão de certidão liberatória (processo 382969/25).

Foi apresentado plano de ação no sentido de aplicar o percentual faltante no exercício de 2024 (1,79%) nos exercícios de 2025, 2026 e 2027, acrescentando-se 0,60% ao percentual obrigatório de 25%.

O processamento do expediente foi indeferido em conformidade com a Instrução 1457/25-CCONTAS, a seguir transcrita:

> Inicialmente, cumpre ressaltar que o art. 212 da Constituição Federal dispõe que “A União aplicará, **anualmente,** nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (grifei)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405P

Analisando a finalidade teleológica do dispositivo constitucional, ao estabelecer a necessidade de aplicação anual e mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, depreende-se que a norma busca assegurar a melhoria contínua da educação mediante investimento constante e tempestivo, e não apenas formal.

No entendimento desta unidade, eventuais interpretações extensivas que possibilitem considerar despesas efetuadas em exercícios posteriores na contagem do índice previsto no art. 212 da Constituição Federal desvirtuam essa finalidade além de reduzir o impacto positivo que tais recursos teriam no exercício em que deixou de ser aplicado.

Nesse sentido, a obrigação de aplicar, no mínimo, 25% da receita de impostos em MDE não é uma mera formalidade fiscal, mas um mandamento constitucional de eficácia e aplicação plena. Trata-se de um piso de gasto essencial para a garantia do direito fundamental à educação. O descumprimento desse índice em um determinado exercício financeiro constitui um fato consumado.

A omissão do gestor em alocar os recursos devidos no tempo e modo corretos (durante o exercício financeiro em questão) não pode ser corrigida retroativamente. Não há como "desfazer" a não aplicação do recurso no ano que já se encerrou ou os efeitos que dela advém. O Termo de Ajustamento de Gestão, por sua própria natureza, é um instrumento de caráter prospectivo.

Conforme o art. 2º da Resolução nº 59/2017, seu objetivo é a "adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos", sendo cabível quando se demandar plano de ação voltado à alteração dos modos de gestão para exercícios futuros, e não para corrigir fatos consumados.

Ora, não há "plano de ação" que possa alterar a contabilidade de um exercício financeiro já encerrado para inserir despesas que não foram realizadas. O TAG visa corrigir falhas de gestão para o futuro, e não anistiar o descumprimento de obrigações constitucionais pretéritas.

Ademais, o cumprimento do índice da educação compõe o escopo de análise da Prestação de Contas do Prefeito Municipal (Anexo I da Instrução Normativa nº 172/22) e, em tais processos, não há um julgamento ou aplicação de sanções diretamente por parte desta Corte, que apenas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405P

emite o Parecer Prévio que deve ser submetido ao julgamento político da Câmara Municipal.

Permitir a celebração de um TAG com a finalidade de “regularizar” a falha ensejaria um cenário atípico e potencialmente conflituoso: este Tribunal reconheceria um ajuste formalizado, enquanto a Câmara Municipal, no exercício de sua competência constitucional, poderia julgar as contas irregulares, gerando descompasso institucional e insegurança jurídica. Como se não bastasse, a própria norma que institui o TAG, Resolução nº 59/2017, estabelece vedações que impedem sua utilização no caso em tela. O art. 13 é taxativo ao afirmar que não se admite a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão quando:

Art. 13. Não se admite a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão quando: (...) II - implicar na redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo, a exemplo da saúde e da educação; Permitir o uso do TAG, neste cenário, não resolve a irregularidade, mas apenas contorna suas consequências. O efeito prático seria enfraquecer a obrigatoriedade do art. 212 da Constituição, pois passaria a mensagem de que o descumprimento do piso em educação é uma falha negociável. Agindo assim, este Tribunal não estaria corrigindo a gestão para o futuro, mas sim aceitando um erro já consolidado no passado.

Ademais, para eventuais situações excepcionais em que o Município necessite da certidão liberatória, existe a possibilidade de se ingressar com o pedido de certidão liberatória, não sendo incomum a sua concessão.

Ante o exposto, esta unidade manifesta-se pela impossibilidade jurídica da celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), considerando que o propósito do ajuste é regularizar o descumprimento do índice mínimo constitucional de 25% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ocorrido no exercício de 2024, hipótese expressamente vedada pelo art. 13, inciso II, da Resolução nº 59/2017.

Quanto ao precedente trazido pelo município, constatou-se que o processo 597214/16 trata de situação diversa a destes autos, na qual o município de Saudade do Iguaçu teve excesso de arrecadação no exercício de 2015 em razão do ingresso de valores oriundos de ação judicial, tendo-se estabelecido, por meio do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405P

TAG, cronograma para aplicação nos exercícios seguintes dos valores que não puderam ser aplicados em saúde e educação naquele exercício por falta de tempo hábil.

Em relação ao pleito de certidão liberatória, observou-se que o art. 293 do Regimento Interno condiciona a sua liberação ao cumprimento das exigências constitucionais de aplicação mínima em saúde e ensino no exercício imediatamente anterior.

No caso em exame, apesar do descumprimento do índice mínimo em educação no exercício de 2024, foi autorizada a emissão de certidão liberatória ao município por intermédio do Acórdão nº 1777/25-S1C (processo 353624/25) e do Acórdão nº 2740/25-STP (processo 589008/25).

Em suas razões recursais, o Ministério Público de Contas manifestou-se pela possibilidade de formalização do TAG para a recomposição dos valores não aplicados para atingimento do índice constitucional da educação no exercício de 2024.

Citou o art. 25[1] da Lei Complementar nº 141/2012, que estabelece a necessidade de recomposição do montante que deixou de ser aplicado em saúde em determinado exercício, asseverando que *o princípio da máxima efetividade deve ser aplicado igualmente dentre os direitos fundamentais ora em comento, exigindo-se que a mesma lógica prevista expressamente para a saúde, seja também aplicada à educação (inclusive pelo fato de que os recursos não executados permanecem no caixa da municipalidade).*

Ressaltou que a *recomposição dos valores, além de manter inalterado o descumprimento ao art. 212 da CF/88 consumado no exercício de 2024, não implicará, em absoluto, a redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo em educação.*

[1] Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405P

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, ratifico o conhecimento do recurso, pois presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 489 do Regimento Interno[2].

Quanto ao mérito, não merece prosperar.

O Termo de Ajustamento de Gestão não é o instrumento adequado para a compensação pretendida.

De acordo com o Art. 2º[3] da Resolução nº 59/2017, o TAG destina-se à adoção de providências voltadas para o exato cumprimento da lei, dos princípios que regem a administração pública e das decisões não definitivas emanadas deste Tribunal.

Em relação aos recursos a serem aplicados anualmente em educação, não há amparo legal para a recomposição do índice em exercícios subsequentes.

A celebração do TAG para fins de emissão *online* de certidão liberatória implicaria em regularizar o não atingimento do índice de educação no exercício de 2024, hipótese vedada pelo art. 13[4] da Resolução nº 59/2017.

Além disso, conforme observado pela CCONTAS, o descumprimento do percentual mínimo em determinado exercício não impede que o munícipio solicite a certidão liberatória em autos próprios, cabendo ao órgão julgador deliberar pela concessão diante de cada caso concreto.

Deste modo, por entender que não há, por ora, razões para modificação deste entendimento, rejeito as razões recursais.

---

[2] Art. 489. Cabe Recurso de Agravo, no prazo de 10 (dez) dias, com efeito apenas devolutivo, contra decisão monocrática do Conselheiro, do Auditor ou do Presidente do Tribunal, excetuadas as hipóteses de cabimento de Recurso Administrativo e Embargos de Liquidação.

[3] Art. 2º da Resolução nº 59/2017 Considera-se Termo de Ajustamento de Gestão o instrumento de controle vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal, mediante a fixação de prazo razoável para que o responsável adote providências ao exato cumprimento da lei, dos princípios que regem a administração pública e das decisões não definitivas emanadas deste Tribunal.

[4] Art. 13. Não se admite a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão quando: (...) II - implicar na redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo, a exemplo da saúde e da educação;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405P

3. DO VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pelo não provimento do Recurso de Agravo, mantendo inalterado o Despacho nº 1616/25-GCILB.

Após o trânsito em julgado da decisão, autorizo o encerramento e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para providenciar o seu apensamento aos autos principais (382969/25).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso de Agravo, mantendo inalterado o Despacho nº 1616/25-GCILB;

II – determinar, após o trânsito em julgado, o encerramento e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para providenciar o seu apensamento aos autos principais (382969/25).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405P

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405P